

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Los convenios de colaboración constituyen el resultado más visible de la cooperación en el Estado autonómico. Durante 2011, un año marcado por las elecciones, así como por la crisis económica, la actividad convencional entre el poder central y las CCAA presenta algunas novedades estrechamente relacionadas con dichos aspectos, mientras que los convenios entre CCAA tramitados ante el Senado siguen consolidándose en el panorama cooperativo.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Datos generales: ligero descenso en el volumen de convenios y prórroga de programas ya existentes

Desde hace algún tiempo el volumen de convenios que suscriben el Estado y las CCAA se sitúa sobre una cantidad de 1000 cada año. El recurso a los instrumentos convencionales en las relaciones entre el poder central y las CCAA ha sido cada vez más importante desde el punto de vista cuantitativo en nuestro sistema. En 2006, se superaron los 1000 convenios verticales, una cifra que se mantuvo en los años siguientes, pero que ha experimentado un retroceso en los últimos tiempos. Durante 2011, el número de convenios entre el Estado y las CCAA se sitúa sobre los 700 (publicados en BOE: 760), frente a un volumen de 900 correspondientes a 2010. Esas cifras no suponen un descenso drástico de la actividad convencional. Si estos datos se sitúan en un contexto temporal más amplio, se detecta que el volumen de convenios verticales en el Estado autonómico es enorme: en 2011, el número de convenios está por encima de la franja que se producía hace diez años (2001: 675 registros) y sigue siendo un volumen muy importante porque triplica las magnitudes cuantitativas de hace veinte años (2001: 250 convenios).

La tónica de crecimiento anual del número de convenios tampoco resultaba extraña si se atiende al peculiar modo de cooperación que este instrumento articula y su contenido mayoritariamente financiero. Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en estas crónicas, la mayoría de convenios verticales responden a un convenio-tipo. Ese convenio patrón articula un programa normalmente multilateral que se concreta a través de convenios bilaterales con todas o con la mayoría de las CCAA. Ese *modus operandi* ha permitido que la irrupción de nuevos programas, unidos normalmente a la transferencia de fondos estatales a las CCAA, haya propiciado un crecimiento del volumen de

convenios que parecía potencialmente *ad infinitum* hasta la llegada de la crisis económica.

La necesidad de contención de gasto se ha manifestado claramente en una actividad convencional que tiene en nuestro sistema un claro y recurrente estímulo financiero. Durante 2011, raramente aparecen nuevos programas y, en cualquier caso, no se formalizan nuevos programas (y subsiguientes convenios) que territorialicen créditos estatales en las CCAA. Es más la suscripción de convenios se ha rodeado de cautelas, tales como las previstas en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, según la cual la suscripción de convenios con las CCAA que incumplan su objetivo de estabilidad presupuestaria precisarán con carácter previo a su autorización un informe favorable, preceptivo y vinculante, del Ministerio de Economía y Hacienda (Disposición Adicional Cuadragésimo Primera). En ese contexto, no es de extrañar que la mayor parte de los convenios que se registran en el panorama cooperativo de 2011 sean adendas y prórrogas a convenios entre el Estado y las CCAA ya existentes en diversos sectores de la acción pública.

Entre ellos destacan los siguientes ámbitos: educación (así, programas sobre el Plan Proa, Educa3, Escuela 2.0, Escuelas Viajeras, adquisición de fondos bibliográficos para bibliotecas públicas, financiación de libros de texto y material didáctico e informático en niveles obligatorios de la enseñanza), servicios sociales (programas de promoción de la mujer, asistencia integral a mujeres maltratadas y sobre todo ayuda a la dependencia), inmigración (integración de personas inmigrantes y refuerzo educativo), agricultura (especialmente, desarrollo rural), sanidad (en especialmente, proyectos en el ámbito de la investigación sanitaria impulsados por el Instituto de Salud Carlos III), turismo (Planes de Dinamización y Planes de Competitividad Turística), comercio (Plan de mejora de la competitividad y productividad del comercio), cultura (programa de promoción de la Vía de la Plata y eventos culturales), empleo (Planes de Empleo específicos con algunas CCAA, así como concreción de trasposos en materia laboral) y estadísticas (proyectos de cooperación genérica en materia estadística o proyectos concretos, la información sobre pensiones gestionadas por el INSS y ISN que figuran en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas). Los convenios singulares, esto es, aquellos que no son de suscripción generalizada tienen una menor presencia en la actividad convencional que los convenios-tipo. Básicamente, son convenios para articular la cooperación entre el Estado y la Comunidad suscriptora en algún evento (festival, congreso, exposición). Un convenio singular, y peculiar, es el suscrito por el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad de Madrid para la prestación sanitaria al Presidente del Gobierno y otros altos dignatarios que prorroga un convenio firmado en 2006. Más allá de su objeto, el Ministerio de la Presidencia no suele ser un Ministerio impulsor de convenios.

Los nuevos convenios-tipo en 2011, la promoción de medios electrónicos y la reducción de costes

Un significativo número de convenios-tipo en 2011 promueven el uso de medios electrónicos con el común objetivo de reducir costes y aumentar en eficacia

de la gestión pública. La actividad convencional en la promoción de dispositivos informáticos comunes o para la promoción de la llamada e-Administración y e-Justicia no son nuevos, como se ha indicado otros años en este *Informe*. En 2011, siguen presentes en el panorama cooperativo, prórrogas y revisiones a los convenios promovidos por el Ministerio de Justicia (así, los Convenios relativos a la aplicación Lexnet para la presentación de escritos, documentos, traslado de copias y realización de actos de comunicación procesal, o los Convenios para el desarrollo de servicios públicos digitales en la Administración de Justicia mediante el Programa Ius+reD). Asimismo, reaparecen ampliaciones y prórrogas de convenios promovidos por el Ministerio de Administraciones Públicas con motivo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, para garantizar la interoperabilidad de los sistemas adoptados por cada Administración, así como la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos (en especial, la revisión y ampliación en 2011 de los Convenios suscritos por dicho Ministerio con todas las CCAA para la prestación mutua de servicios de administración electrónica que amplía el acceso y uso común de determinadas aplicaciones: la conexión a la Red SARA-Sistemas, Aplicaciones y Redes para las Administraciones, generada conjuntamente por el Ministerio y las CCAA, así como el uso por las CCAA de las plataformas diseñadas por el Ministerio para la intermediación de datos a través de Administraciones Públicas y sobre validación y firma electrónica @firma).

Los escasos nuevos convenios-tipo que se constatan en 2011 comparten un hilo conductor: la utilización de plataformas informáticas compartidas o la promoción de los medios electrónicos conectada a la reducción de costes. En esa línea, se sitúan los Convenios entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración para el funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y los Convenios donde participan el Ministerio del Interior y las CCAA sobre aspectos concretos relativos a los contratos de escrutinio provisional. El primer caso trae causa del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos. Dicha norma realiza una apuesta por mejorar los procedimientos de tramitación y gestión que precisa para ser efectiva de una aplicación informática que dé cobertura a dichos registros, así como el seguimiento de unas especificaciones técnicas para la remisión de la información. A través de estos convenios, las CCAA suscriptoras se adhieren a la aplicación informática impulsada por el Ministerio, así como el seguimiento de sus especificaciones técnicas. Por su parte, los Convenios impulsados por el Ministerio del Interior con motivo de los procesos electorales previstos para el 22 de mayo comprometen a ambas partes a favorecer la utilización conjunta de sistemas de recogida, transmisión (mediante PDA) y transmisión de datos electorales (mediante PDA y telefónicamente) generados durante la jornada electoral. Habitualmente, el Ministerio del Interior es un Ministerio que suscribe convenios con las CCAA en materia de seguridad de edificios, centros penitenciarios o tráfico. Los procesos electorales de mayo de 2011 han abierto una nueva línea de cooperación en este campo.

Además de estos casos, en otros supuestos, la promoción de medios electrónicos es un medio para simplificar trámites y sobre todo mejorar la competitividad de las empresas y su desarrollo: así, los Convenios entre el Ministerio de

Política Territorial y Administraciones Públicas con buena parte de las CCAA en materia de reducción de cargas administrativas y los Convenios entre el mismo Ministerio con la mayoría de las CCAA para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano- Ventanillas Únicas Empresariales. Los Convenios entre el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas y las CCAA en materia de reducción de cargas administrativas concretan el Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros en 2007 sobre impulso de programa de mejora de la reglamentación y reducción de dichas cargas que pretende modernizar, racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos, para facilitar la relación de las administraciones con el ciudadano y reducir los costes que generan las cargas burocráticas para las empresas. Se trata, además, de un objetivo marcado por la Unión Europea para incrementar la competitividad de la economía. A través de este convenio, las partes se comprometen a establecer un marco de cooperación para reducir en un 30% las cargas administrativas antes de 31 de diciembre de 2012. El Ministerio pone a disposición de la Comunidad suscriptora la herramienta informática necesaria. Un segundo convenio mencionado es el promovido por el Ministerio para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano-Ventanillas Únicas Empresariales. En virtud de dicho convenio, se crea una red de espacios comunes para que el ciudadano pueda acceder a número creciente de servicios telemáticos de prestación de documentos, información y gestión de los procesos de creación de empresas. Además del Ministerio y la Comunidad suscriptora, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación son parte de estos convenios.

La firma de convenios multilaterales: desarrollo interno de proyectos europeos, acuerdos de conferencia sectorial y creación de consorcios entre el poder central y varias CCAA

La firma de convenios entre el poder central y las CCAA formalmente multilateral no es habitual en el Estado autonómico. Los convenios se suelen suscribir entre el Ministerio correspondiente de forma bilateral con cada una de las CCAA, aunque como se ha señalado una abrumadora mayoría de convenios responden a convenio-tipo de suscripción generalizada entre el poder central y todas (o la mayoría) de las CCAA.

En 2011, el Convenio entre el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad para cumplir el acuerdo marco en el contexto del proyecto de Servicios Abiertos Inteligentes para Pacientes Europeos (epSOS) se ha firmado multilateralmente con las CCAA de Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana. Dicho programa constituye el mayor proyecto europeo en la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la salud cofinanciado por la Comisión Europea. El objetivo del mismo es mejorar la atención de los ciudadanos cuando estén fuera de su país mediante un programa piloto que permita el acceso a los datos médicos de los profesionales de la salud de cualquier país participante en dicho programa. Este proyecto piloto permitirá ensayar en un entorno real el acceso seguro a los datos compartidos desde los diferentes sistemas sanitarios europeos. El programa exige que un país esté

representado por una sola entidad jurídica que asume todas las obligaciones jurídicas: el llamado punto de contacto nacional. El objeto del convenio firmado entre el poder central y las CCAA es organizar a nivel interno, y desde los distintos títulos competenciales, el punto de contacto nacional, que estará constituido por un Nodo estatal de ámbito estatal en el Ministerio de Sanidad y Nodos regionales de ámbito autonómico que radicarán en las Consejerías de Sanidad de las CCAA firmantes. Estos actuarán como responsables del tratamiento de datos (serán quienes determinen el propósito del procesamiento de datos), mientras que el Nodo estatal actuará como encargado del tratamiento de datos (quien procesa los datos de acuerdo con las instrucciones de quien determina el propósito de su procesamiento). Dicho convenio constituye un interesante caso de la versatilidad de esta técnica de cooperación para articular entre el poder central y las CCAA los proyectos más diversos, así como su potencialidad para encarar a escala interna compromisos europeos en un sistema políticamente descentralizado.

Durante este año, se han publicado dos Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación suscritos por el Ministerio del ramo y por varias CCAA que formalmente, sin embargo, constan como Convenios de Conferencia Sectorial, una figura prevista por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que raramente ha sido utilizada tras casi veinte años de su previsión legal. Se trata del Acuerdo de la Conferencia Sectorial sobre el reconocimiento, en el ámbito de la gestión de las distintas administraciones educativas, de complementos retributivos al profesorado vinculados a la realización de actividades de formación (suscrito por el Ministerio y por todas las CCAA salvo Madrid); y del Acuerdo de la misma Conferencia (suscrito por el Ministerio con todas las CCAA) sobre reconocimiento de actividades de formación del profesorado. Ambos Acuerdos han recibido publicidad en el BOE a los efectos del art. 5 de la Ley 30/1992, así como del Reglamento de la propia Conferencia, según el cual los acuerdos de la Conferencia que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros, se estime que deben ser objeto de general conocimiento se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de las CCAA que lo hayan suscrito, con expresión, en ambos casos, de las Administraciones educativas suscribientes de los mismos.

En 2011 se han publicado una serie de convenios (firmados en 2006) a través de los cuales se crean siete Centros de investigación biomédica en Red (CIBER), como consorcios, con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo es la investigación científica de excelencia sobre una patología o un problema de salud concreto (áreas temáticas: enfermedades raras, epidemiología y salud pública, enfermedades neurodegenerativas, enfermedades respiratorias, bioingeniería, biomateriales y nanomedicina, fisiopatología de la obesidad y nutrición, enfermedades hepáticas y digestivas). Dichos consorcios se suman a los dos creados también a través de convenios firmados en 2007 (publicados en 2008) sobre áreas temáticas adicionales: salud mental y diabetes, así como enfermedades metabólicas asociadas. La Administración General del Estado está representada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto de Salud Carlos III, y por el Ministerio de Educación y Ciencia, en todo caso mediante el Consejo

Superior de Investigaciones Científicas. No todas las CCAA participan en dichos Consorcios. Además, cada uno de ellos tiene una composición variable: esto es, la Administración General del Estado participa a través de los Ministerios indicados, pero no siempre las mismas CCAA suscriben el convenio, ni las mismas están representadas en cada uno de los distintos Consorcios, pues cada uno de ellos reúne grupos de investigación radicados en las diversas CCAA. En cualquier caso, las CCAA participan a través de Universidades y fundaciones sitas en su territorio.

Los convenios en desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía: transferencias para inversiones

El impacto de los nuevos Estatutos de autonomía en la actividad convencional es perceptible en 2011. Durante este año, se han publicado convenios suscritos bilateralmente entre el poder central con Cataluña, con las Islas Baleares y con Castilla y León principalmente en materia de inversiones en cumplimiento de sus correspondientes previsiones estatutarias y con el respaldo de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de 2010, donde se autorizan transferencias de crédito para esas tres CCAA.

Por un lado, consta el Convenio entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña para financiar inversiones en I+D en el Instituto de Investigación de la Energía de Cataluña (firmado el 28 de diciembre de 2010, publicado en 2011). En este caso, con base en la disposición adicional tercera del Estatuto catalán, se han previsto una serie de inversiones en materia científica y técnica que se articulan a través de la fórmula del convenio vertical. La aportación del poder central a Cataluña se cifra en 4.000.000 €. La Generalitat se compromete a aplicar los fondos al proyecto de inversión previsto en el convenio, a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y a justificar que las aportaciones realizadas se ajustan a la finalidad de dicha financiación.

En el caso de las Islas Baleares, con base en la disposición transitoria novena del nuevo Estatuto, se ha acordado que en las previsiones para los Presupuestos Generales del Estado se contemple una inversión a realizar no inferior a 2800 € en el periodo 2008-2014. En ese marco, la Comunidad Autónoma y el Estado han suscrito varios convenios a través de los cuales se transfieren dichas cantidades a la Comunidad. Se trata de los siguientes instrumentos: el Convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y Rural y Medio Marino para la financiación de determinadas inversiones en materia de aguas y torrentes (cantidad que no superará los 6.000.000 €), el Convenio con el Ministerio de Fomento para la ejecución de las diversas actuaciones en materia de infraestructuras en las Islas Baleares (proyectos de inversión: tren en Mallorca, Puerto de Ciudadela en Menorca, Drenajes de autopistas de Ibiza, financiados con una transferencia de 37.500.000 €), el Convenio con el Instituto de Turismo de España para la financiación de diversas infraestructuras turísticas (20.000.000 €), y el Convenio con el Ministerio de Ciencia e Innovación para la financiación de inversiones en materia de investigación científica y técnica (por el que se realiza una transferencia por importe de 7.500.000 €).

Castilla y León también es otra de las CCAA con nuevo Estatuto de Autonomía donde se plasma la preocupación por las inversiones del Estado en su territorio (art. 83). Con base en esa previsión estatutaria, y al igual que en el caso de Cataluña e Islas Baleares, el convenio articula la cooperación entre ambas partes en este caso en materia de infraestructuras viarias de titularidad de la Comunidad. La Administración General del Estado aportará hasta un máximo de 48.310.000 €. Al igual que en los convenios anteriores, Castilla y León debe aplicar dicha transferencia a las actuaciones pactadas y justificar el gasto de la aportación estatal.

Todos estos convenios, ponen de manifiesto una de las prioridades autonómicas claramente plasmadas en los nuevos Estatutos: la transferencia de recursos para mejorar las inversiones del Estado en cada territorio.

Las encomiendas de gestión: en particular, el convenio sobre la gestión de la cuenca del Guadalquivir tras la STC 30/2011

A través de la encomienda de gestión, una instancia encarga a otra la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios que aquella tiene asignada. Los convenios a través de los cuales se articulan encomiendas de gestión son una figura expresamente prevista por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 15.4) a la que se recurre de forma creciente y consolidada en determinados ámbitos. Durante 2011, se han publicado convenios que formalizan encomiendas de gestión de la Administración General del Estado a las CCAA en materia de sanidad, medio rural y aguas. En el primer caso, se hallan los convenios suscritos por las Mutualidades de Funcionarios del Estado con las CCAA en materia de prestaciones sanitarias, para la prestación de funciones de asesoramiento, así como para la realización de la fase teórico-práctica de cursos selectivos para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Médicos Forenses. En este año, se cuentan también Convenios con varias CCAA (Castilla-La Mancha, Madrid y Andalucía) a través de los cuales se formaliza una encomienda de gestión de tareas técnicas por parte del Ministerio a la Comunidad suscriptora en el marco del Programa Nacional Apícola. Asimismo, en materia de aguas, el convenio ha servido para articular una encomienda de gestión con Galicia sobre la explotación, mantenimiento y conservación de la estación depuradora de Guillarei y demás instalaciones de saneamiento de la cuenca del río Louro.

Sin duda, los convenios de encomienda de gestión más relevantes (y más mediáticos) en 2011 son un par de pactos entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma andaluza, el primero, firmado el 7 de abril de 2011, por el que se encomienda a ésta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a la aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de dicha Comunidad firmados, y, el segundo, suscrito el 7 de octubre de ese mismo año a través del cual se prorroga el anterior. El objetivo de estos convenios es articular una solución provisional y temporal al problema creado tras la anulación por el

TC del art. 51 del nuevo Estatuto andaluz que otorgaba a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del río que transcurren por su territorio. En virtud de dichos convenios, las actividades materiales, técnicas o de servicios que en su día fueron objeto de traspaso por parte del poder central a la Comunidad serán realizadas temporalmente por la misma.

La normativa sobre los convenios: la Ley de Convenios de Aragón y el Decreto de creación del Registro de Convenios de las Islas Baleares

La Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha convertido en la primera norma legal en el Estado autonómico que aborda específicamente este importante instrumento de cooperación. Con ello, los convenios consiguen además una visibilidad en el ordenamiento jurídico sin precedentes, pues su régimen jurídico acostumbra a regularse en normas que poco sugieren su regulación, pues se halla en las leyes que regulan el Gobierno y la Administración de una Comunidad Autónoma (en el ámbito autonómico) y en la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (a escala estatal). El ámbito de aplicación de la ley son los convenios que celebre, en nombre la Comunidad, el Gobierno de Aragón, su Administración y sector público con el Estado, las CCAA, los entes públicos de otros Estados u organismos internacionales en el ámbito de la Unión Europea y de la acción exterior, las universidades públicas y las corporaciones de derecho público. La ley autonómica prevé una regulación específica para cada uno de los convenios que son objeto de la misma. Respecto a los convenios con el Estado, se aborda su tipología, así como su objeto en función de su alcance multilateral o bilateral. En este último caso, se indica que la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, instrumento principal de relación entre la Comunidad y el Estado según el nuevo Estatuto de Autonomía, debe impulsar la suscripción de convenios de este carácter.

Asimismo, durante este año se ha aprobado el Decreto balear 49/2011, de 20 de mayo, por el cual se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En la línea de otros Registros autonómicos, el Decreto balear crea un Registro con un ámbito de actuación amplio, donde deben inscribirse todos los convenios que suscriba la Administración de la Comunidad Autónoma (o sus entes instrumentales) con otras administraciones y entidades públicas, instituciones públicas extranjeras o internacionales o entidades privadas o personas físicas de cualquier nacionalidad. El Registro dispone de seis secciones: convenios con el Estado y órganos constitucionales, convenios y acuerdos con otras CCAA y órganos estatutarios, convenios y acuerdos con consejos insulares, convenios y acuerdos con instituciones, entidades o personas extranjeras o internacionales, y una sección residual para “otros convenios y acuerdos”. El Registro está adscrito a la Consejería de Presidencia, a través de la Dirección General de Relaciones con el Parlamento y de Coordinación Normativa. Con carácter previo a la suscripción de un convenio, al Registro puede solicitarse un informe sobre la existencia de otros convenios y acuerdos inscritos que puedan afectar al que se quiere suscribir. En esos casos, la *ratio* de decisión será de diez días. Al igual que otros

registros, de creación reciente, se prevé que el Registro de Convenios balear funcione con una aplicación informática. La creación del Registro de Convenios de las Islas Baleares constituye una iniciativa muy importante, ya que dicha Comunidad carecía de un instrumento de este estilo, básico para sistematizar y evaluar la ingente actividad convencional de una Comunidad. Con la puesta en marcha de dicho Registro, la mayoría de las CCAA disponen ya de un Registro de Convenios.

La conflictividad jurisdiccional en materia de convenios: formación continua, carreteras, acogida de inmigrantes

Durante 2011, se han pronunciado varias sentencias que han abordado la licitud de determinados convenios suscritos entre el Estado y las CCAA.

Por un lado, la STC 1/2011, de 14 de febrero, resuelve los conflictos de competencias interpuestos por la Diputación General de Aragón con relación a cinco convenios de colaboración en materia de formación continuada de profesiones sanitarias de contenido idéntico (destinados a veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y diplomados de enfermería), celebrados el 8 y el 15 de febrero de 2002, entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Sanidad y Consumo, y los respectivos Consejos Generales de los Colegios de dichas profesiones. El Gobierno autonómico aduce que en los convenios de colaboración se prevén actuaciones a favor del Estado en materia de formación continua del personal sanitario, tales como acreditación de enseñanzas específicas, expedición de certificados acreditativos de tales enseñanzas, emisión de informes de evaluación y supervisión o resolución de recursos o reclamaciones, unas actuaciones que deberían corresponder a la Comunidad Autónoma con base en las competencias autonómicas en materia de sanidad, Seguridad Social, Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, así como gestión de la asistencia sanitaria. El TC entiende que el fundamento competencial de dichos convenios debe ser “sanidad”, rechaza que el Estado pueda arrogarse competencias en el caso de que las actuaciones ejecutivas supra-territoriales y declara la nulidad de tales cláusulas por vulnerar competencias autonómicas.

Por su parte, dos sentencias del TS zanján controversias mantenidas entre el Estado y una Comunidad Autónoma relacionadas con la ejecución y suscripción de convenios entre ambas partes.

La sentencia del TS (sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 8 de marzo de 2011, declara no haber lugar a los recursos de casación interpuestos contra la sentencia de la Audiencia Nacional, de 22 de enero de 2008, que daba parcialmente la razón a las Islas Baleares en la controversia que mantenía con el Ministerio de Fomento por haber procedido a la denuncia unilateral, por parte de éste, de dos convenios suscritos en 1998 y 2004 en materia de carreteras a causa de presuntos incumplimientos del Gobierno autonómico. Con ello, los convenios se declaran vigentes y las partes deben cumplir los compromisos adquiridos y los plazos de vigencia previstos.

La sentencia del TS (sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 de octubre de 2011, desestima el recurso de casación interpuesto por La Rioja contra la sentencia del TSJ (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección cuarta) en el recurso formalizado a instancia de aquella contra la comunicación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por el que se puso de manifiesto la negativa del Ministerio de Trabajo e Inmigración al requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma para firmar el Protocolo que debía dar continuidad en el año 2008 al Convenio de colaboración suscrito entre ambas partes, el 28 de octubre de 2005, para la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos. El Ministerio imponía para la prórroga la inclusión del Programa de acogida inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad desde Canarias, Ceuta y Melilla y la Comunidad argumentó que el poder central vulneraba su autonomía competencial y financiera con esas condiciones. El TS declara que la parte recurrente ataca la valoración realizada por parte del tribunal de instancia del clausulado del convenio, algo que no cabe en sede casacional, salvo arbitrariedad, error patente o irrazonabilidad, y que no se acredita por la recurrente.

Convenios entre comunidades autónomas

Datos generales: los convenios tramitados en el Senado en 2011

Durante el año 2011, se han tramitado en el Senado, a los efectos del art. 145.2 CE, diez pactos interautonómicos:

- Convenio de colaboración entre las CCAA de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales.
- Convenio de colaboración entre CCAA en materia de protección civil y gestión de emergencias.
- Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial.
- Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i.
- Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia y el Servicio Gallego de Salud para la cesión de la aplicación SAGA (Sistema de Gestión de Información del Sistema Acreditador de Formación Continuada de la Comunidad Autónoma de Galicia).
- Convenio de colaboración entre CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.
- Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

- Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.
- Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.
- Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal.

En ese listado de pactos remitidos al Senado a los efectos del art. 145.2 CE hay una duplicidad. Se trata del Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos. Dicho convenio se registró en el Congreso de los Diputados, el 21 de septiembre de 2011. La disolución de las Cortes Generales, el 27 de septiembre de ese mismo año, motivó su traslado a la X Legislatura, en la que se ha registrado, el 21 de noviembre, y calificado, el 20 de diciembre de 2011. Con ello, las magnitudes cuantitativas de convenios entre CCAA se sitúan en el Senado en nueve pactos interautonómicos remitidos conforme al art. 145.2 CE.

Ese volumen de convenios entre CCAA no representa tanto un aumento sin precedentes de la cooperación horizontal, cuanto una mayor visibilidad de la misma a través de la “normalización” que se ha producido en la IX Legislatura de la obligación constitucional y estatutaria de remitir los convenios al Parlamento central. Las dimensiones reales de la cooperación convencional interautonómica son todavía tierra ignota, ya que, junto a esos convenios remitidos al Senado, se suscriben múltiples protocolos de cooperación entre las CCAA que no precisan de su comunicación a la Cámara alta.

El tipo de pacto: convenios de cooperación y protocolos entre CCAA

Entre la decena de pactos horizontales comunicados, la gran mayoría son convenios entre CCAA. Como es sabido, el art. 145.2 CE distingue dos tipos de pactos: los convenios y los acuerdos de cooperación. Un año más, se constata la clara preferencia de las CCAA por formalizar sus pactos a través de convenios, un tipo de pacto que precisa *ex constitutione* la comunicación a las Cortes Generales, en lugar de la autorización del Parlamento que necesitan los acuerdos de cooperación. De hecho, el recurso a la figura de los acuerdos de cooperación es una rareza, pues durante todos estos años sólo se ha llegado a formalizar como tal el Acuerdo de cooperación entre varias CCAA del Arco del Mediterráneo en 1994.

En 2011, se constata también la remisión al Senado de Protocolos Generales. Como se ha indicado, la Constitución española sólo reconoce dos tipos de pactos (los convenios y los acuerdos de cooperación). Sin embargo, en la práctica

los protocolos entre CCAA constituyen la figura más recurrente de cooperación interautonómica. El TC ha reconocido desde el inicio de su jurisprudencia que las CCAA pueden suscribir otro tipo de pactos distintos de los convenios y acuerdos de cooperación previstos en el art. 145.2 CE. Esos pactos -habitualmente designados como protocolos- no articulan compromisos jurídicamente vinculantes, sino que constituyen declaraciones de intenciones y no están sometidos a los requisitos que el texto constitucional prevé para los convenios y acuerdos de cooperación. Pese a ello, durante este año, se han remitido al Senado a los efectos de su comunicación dos protocolos generales, que propiamente, en cuanto tales, no precisarían dicha tramitación (uno, para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial; y, el segundo, para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i). De nuevo, nos encontramos ante una situación que se ha detectado otros años: la existencia de protocolos entre CCAA que se remiten al Senado, aunque ello no es preceptivo para este tipo de pactos (y probablemente, la existencia de convenios que no se han remitido siendo ello preciso).

En cualquier caso, resulta importante destacar que la denominación que se utiliza para designar un pacto entre CCAA no es un tema baladí. El *nomen iuris* utilizado y convenido por las partes incide sobre el procedimiento de tramitación de un pacto horizontal y sobre su naturaleza jurídica. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los protocolos carecen de carácter vinculante. Asimismo, es preciso recordar que, más allá del nombre utilizado por las partes, la naturaleza del pacto debe ser la que se deriva de las cláusulas del mismo. Por ello, no serían auténticos protocolos aquellos en los que hay compromisos perfectamente determinados, pactados con la voluntad de vincular contractualmente a las partes y susceptibles de exigibilidad jurídica en caso de incumplimiento.

Los sectores de la actividad convencional entre CCAA: nuevos y viejos ámbitos

El incremento de los convenios entre CCAA a los efectos del art. 145.2 CE pone de manifiesto también la creciente diversidad de los sectores en los que las CCAA deciden formalizar un compromiso de cooperación.

Durante 2011, se han suscrito convenios horizontales en tres sectores clásicos (o, por lo menos, no nuevos) de la colaboración entre CCAA: protección civil (extinción de incendios, emergencias), sanidad (trasplante renal, cesión de una aplicación telemática en el ámbito sanitario), y transportes (homologación de títulos, o bien aplicación de nuevas tecnologías en la mejora de la oferta). Más allá de ello, en 2011, aparecen nuevos ámbitos materiales de cooperación convencional entre CCAA: industria y seguridad industrial (específicamente, intercambio de información y establecimiento de líneas de cooperación y protocolos de control de las instalaciones industriales en las empresas), investigación (intercambio de información y líneas de cooperación entre los centros de investigación y los centros tecnológicos para impulsar este tipo de programas

en las empresas), registros de parejas de hecho (intercambio de información para evitar supuestos de doble inscripción).

Asimismo, cabe constatar una consolidación no sólo de ciertos sectores de cooperación, sino de una cooperación estable en el tiempo en determinados sectores, pues dos pactos -de los nueve tramitados este año en la Cámara alta- dan continuidad a convenios previos. En este supuesto, se encuentra el Convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos abono que da continuidad a, convenio previo suscrito el 22 de noviembre de 2000. Asimismo, el Convenio entre el País Vasco y La Rioja sobre trasplante renal renueva -y actualiza- un convenio entre ambas CCAA, y además el Estado, de 10 de octubre de 1996. Cabe destacar que en el Convenio en materia de trasplante renal formalizado en 2011 no consta ya la presencia del Ministerio de Sanidad. Asimismo, el Convenio entre el País Vasco y La Rioja sobre trasplante renal presenta la peculiaridad de haber sido aprobado y autorizado mediante la Ley 5/2011, de 18 de octubre, del Parlamento riojano, tal y como prevé el Reglamento de la Cámara autonómica. Se trata de una singularidad procedimental, ya que los convenios horizontales habitualmente no son aprobados ni autorizados mediante leyes autonómicas.

Por lo que respecta al contenido de los convenios tramitados durante 2011, debe destacarse que, en buena parte de los casos, tienen un fuerte componente de auxilio en cuanto el objeto principal de los mismos constituye el intercambio de información entre las partes o la asistencia técnica a través de la cesión de aplicaciones informáticas.

La cooperación bilateral y multilateral entre CCAA: el impacto de la Conferencia de Gobiernos autonómicos

En la línea de años anteriores, la principal novedad de la actividad convencional entre CCAA no radica tanto en la cantidad de convenios (incrementado significativamente durante la IX Legislatura), cuanto en la calidad de la misma. Durante décadas, la cooperación entre CCAA no sólo ha sido escasa, sino también marcadamente bilateral. La poca actividad convencional que existía, se producía entre CCAA habitualmente limítrofes para encarar conjuntamente los problemas lógicos que surgen en una relación de vecindad. En otras ocasiones, la actividad convencional ha surgido entre CCAA que comparten hechos diferenciales, como una lengua propia. E, incluso, la actividad convencional podía ser bilateral, sin relación de vecindad, para formalizar un proyecto de interés entre dos CCAA surgido de relaciones informales entre políticos o altos cargos de sus respectivos gobiernos y administraciones.

En 2011, sólo tres convenios son bilaterales. Entre ellos, el único pacto en el que las suscriptoras no son vecinas es el Convenio entre Aragón y Galicia para la cesión de la aplicación informática SAGA. Los otros dos supuestos son pactos entre CCAA colindantes: el Convenio entre Madrid y Castilla-La Mancha en materia de títulos de abono en materia de transportes y el Convenio entre el País Vasco y La Rioja en materia de trasplante renal.

El resto de convenios tramitados en el Senado en 2011 son multilaterales: esto es, de los nueve convenios correspondientes al año en curso, seis han sido formalizados con carácter multilateral. Esa multilateralidad de las partes no puede valorarse por igual. En un supuesto, el Convenio entre Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales, se ha firmado por tres CCAA vecinas. En el resto de los casos, se trata de pactos surgidos de la I Conferencia de Gobiernos (heredera de los llamados Encuentros entre CCAA), celebrada el 21 de marzo de 2011. De esta manera, de los nueve pactos nuevos tramitados en el Senado en este año, un total de cinco han surgido de dicha Conferencia: el Convenio en materia de protección civil y gestión de emergencias, el Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de seguridad industrial, el Protocolo general para la definición de estrategias comunes en materia de I+D+i, el Convenio para el intercambio de información sobre inscripción de personas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza, y el Convenio para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público mediante nuevas tecnologías. En la medida, en que el número de CCAA participantes en los llamados Encuentros y en la I Conferencia de Gobiernos autonómicos no ha cesado de crecer, el número de CCAA que deciden suscribir dichos convenios también sigue aumentando. Resulta importante destacar que dichos pactos visualizan la identificación por buena de las CCAA de ámbitos de cooperación supraautonómicos que interesa a la mayoría de ellas y cuyo común denominador es incrementar la eficacia de la acción pública y la mejora de la gestión de los recursos por parte de las CCAA.

De esta manera, los Encuentros entre CCAA, primero, y la Conferencia de Gobiernos autonómicos, después, demuestran que su consolidación cambia notablemente la calidad de la cooperación en España, pues de ser principalmente bilateral se ha avanzado a una actividad convencional mayoritariamente multilateral y, además, con tendencia a una multilateralidad que abarque a todas las CCAA. Ahora bien, es preciso remarcar que se trata sólo de una tendencia que sólo el tiempo podrá confirmar si consigue impulsar efectivamente una cooperación convencional multilateral. Por una parte, los convenios indicados son pactos enviados al Senado para su comunicación, pero cuya tramitación también debe culminar en cada una de las CCAA suscriptoras. Por otro lado, la Conferencia de Gobiernos autonómicos debe consolidarse. En 2011, sólo se ha reunido en una ocasión, pese a que surgió para convocarse con una periodicidad bianual. Posiblemente, la crisis económica y financiera, que está golpeando duramente a España, y la celebración de elecciones (locales y autonómicas en mayo, y generales en noviembre), son factores que no han favorecido la convocatoria de ese órgano de cooperación intergubernamental en 2011. Como se indicaba, los próximos años serán decisivos para valorar la trayectoria y el papel de la nueva Conferencia de Gobiernos autonómicos.

La cooperación horizontal y la asistencia sanitaria en zonas limítrofes: convenios entre CCAA vecinas y conflicto sanitario

La cooperación entre las CCAA es importante. La cooperación entre

CCAA colindantes en materia de asistencia sanitaria ha sido noticia en 2011 no tanto porque se produzca, sino por el no cumplimiento de convenios previos, así como por la necesidad de renegociar los existentes. Durante este año, se han registrado varios episodios de conflicto sanitario entre CCAA colindantes. La asistencia de pacientes de una comunidad autónoma en otra que les resulta más próximo no es un tema nuevo. Sin embargo, la crisis económica y la necesidad de contención de gasto han puesto de manifiesto la fragilidad de dichos pactos interautonómicos. En octubre de 2011, se abre la polémica sobre la atención sanitaria de los pacientes aragoneses de “La Franja” en hospitales públicos catalanes. El Gobierno aragonés alegó el incumplimiento de un convenio entre ambas partes de 2005 que garantizaba dicha asistencia. En noviembre de 2011, Cataluña y Aragón acordaron la creación de una comisión para garantizar la atención sanitaria adecuada entre ambas CCAA y la dispensación de recetas.

Sin embargo, el supuesto más mediático han sido las tensiones surgidas entre La Rioja y el País Vasco ante la negativa de la primera comunidad a atender pacientes no urgentes de la segunda en hospitales riojanos. Una polémica que posteriormente estalla entre La Rioja y Navarra cuando la primera deja de prestar atención sanitaria a pacientes residentes en la Comunidad Foral. El conflicto finaliza con una solución provisional consistente en la firma por La Rioja de dos convenios de colaboración: uno, con el País Vasco (de 7 de diciembre de 2011) y, otro, con Navarra (de 9 de diciembre de 2011). Dichos convenios constituyen una solución temporal, ya que a través de los mismos se garantiza la asistencia sanitaria de residentes en La Rioja Alavesa y de los vecinos de Viana (Navarra) a partir del 15 de diciembre y hasta el 29 de febrero de 2012. Dichos convenios facilitan la atención de los riojanos en especialidades que puedan servirse en los servicios de salud del País Vasco y Navarra. En cualquier caso, dichos episodios ponen de manifiesto un problema de marcada naturaleza económica que va más allá de un problema bilateral entre CCAA.

El régimen de los convenios horizontales y los nuevos Estatutos de Autonomía: el Estatuto de Extremadura y normas de desarrollo de nuevos Estatutos

La Ley 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura constituye, por el momento, el último texto estatutario aprobado tras el proceso de reformas que se abrió en 2006. Con ella, ocho CCAA disponen de Estatuto de Autonomía total o parcialmente reformado. El régimen de los convenios horizontales es una materia claramente estatutaria que abordaron los primeros Estatutos y que han vuelto a abordar los nuevos Estatutos. Sin embargo, tal como se ha venido reiterando durante los últimos años en este apartado del *Informe* los nuevos Estatutos poco han hecho por mejorar el complejo y oscuro régimen de los convenios entre CCAA. En este punto, la práctica ha demostrado que la existencia de una necesidad entre CCAA, como acreditan el surgimiento de los llamados Encuentros entre CCAA y de la ulterior Conferencia de Gobiernos autonómicos cuyo *leitmotiv* ha sido justamente el impulso de la cooperación horizontal. No obstante, esa necesidad de cooperación no ha tenido el adecuado reflejo en los nuevos Estatutos que, en líneas generales, poco han aportado para clarificar y aligerar

el régimen de los convenios entre CCAA. Una clara excepción al respecto lo constituye el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura. Tal como se indicaba en esta misma crónica en otros *Informes*, al valorar la reforma extremeña en el estadio de proyecto, el ya nuevo Estatuto de Extremadura contiene importantes novedades en materia de cooperación horizontal, en general, y sobre el régimen de los convenios entre CCAA, en particular. Entre esas novedades, deben destacarse tres aspectos: primero, la clarificación conceptual entre “convenios” y “acuerdos” entre CCAA; segundo, la determinación de los efectos de la comunicación de un convenio horizontal a las Cortes Generales; y, tercero, el impulso de foros multilaterales de cooperación horizontal.

Respecto al primer extremo, el Estatuto extremeño es el primero que define qué debe entenderse por *convenio* y por *acuerdo* entre CCAA. El art. 145.2 CE remite a los Estatutos de Autonomía la posibilidad de “prever los supuestos, requisitos y términos en que las CCAA podrán celebrar convenios entre sí”. Se trata de una posibilidad de la que ningún Estatuto había hecho uso hasta la aprobación del texto extremeño. A los efectos del mismo, la figura de los “convenios” horizontales se prevé para aquellos pactos cuyo objeto es la “planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia” (art. 66.1). Por su parte, los “acuerdos entre CCAA” persiguen “el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior” (art. 67.1). De esta manera, los acuerdos de cooperación se definen también positivamente, no sólo en negativo como todos aquellos pactos que no son convenios de colaboración entre CCAA.

La segunda novedad más destacable del nuevo Estatuto andaluz es la determinación en el texto estatutario de los efectos que tiene la comunicación de un convenio a las Cortes Generales: “Tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado, para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes. Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción sin constancia de recomendaciones, el convenio entrará en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente” (art. 66.2). El art. 145.2 CE habilita a los Estatutos de Autonomía también para determinar “el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales” de un convenio entre CCAA. El Estatuto extremeño no sólo hace uso de esa posibilidad, sino que acota los efectos de dicha comunicación a “la eventual remisión de recomendaciones no vinculantes”, a diferencia de la mayoría de nuevos Estatutos que asocian erróneamente la comunicación de un convenio a un poder de las Cortes Generales de recalificación del mismo en acuerdo de cooperación. Esa opción apodera al Parlamento central por mor del Estatuto de Autonomía de un poder que no está previsto en la Constitución y que no fomenta la cooperación entre CCAA, pues un convenio pactado por las partes puede convertirse en acuerdo por una decisión básicamente política de una institución del Estado y, en ese caso, debería cumplir con requisitos adicionales.

En tercer lugar, el nuevo Estatuto extremeño prevé expresamente que las instituciones de la Comunidad Autónoma impulsen y fomenten “cuantos foros de cooperación horizontal resulten convenientes para un mejor ejercicio de

sus respectivas competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico” (art. 67). Se trata de una previsión simbólica que pretende reflejar la importancia política de la cooperación orgánica para afianzar la colaboración horizontal, cuyos resultados más tangibles y jurídicos son los convenios y acuerdos entre CCAA.

El nuevo Estatuto extremeño contiene sobre todo novedades en cuanto al régimen jurídico de los convenios, pero sólo la introducción de cambios reales en todos o la mayoría de los nuevos Estatutos de Autonomía pueden lograr simplificar y hacer más clara la tramitación de un convenio horizontal en el Estado autonómico.

Más allá de ello, durante 2011, se han aprobado algunas normas que, en desarrollo de nuevos Estatutos, abordan parcialmente también el régimen de los convenios entre CCAA. Se trata de las ya mencionadas Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad de Aragón; y, el Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Los convenios horizontales son objeto del Capítulo III de la ley aragonesa de convenios. En dicha norma se define el ámbito de actuación (art. 14), la tipología (arts. 15 y 16) y algunos extremos de la actividad convencional de la Comunidad (arts. 17 y 18). Por lo que respecta al primer extremo, la ley prevé que Aragón firmará convenios horizontales para fijar políticas comunes y tratar de temas de interés recíproco “en beneficio de los ciudadanos”, tanto multilaterales, como específicas con las CCAA con las que se tengan vínculos culturales, históricos o geográficos comunes y, en particular, con las que formaron parte de la Corona de Aragón. Debe destacarse como el texto legal recoge expresamente la idea, antes indicada, y que ha resultado ser el motor de la cooperación horizontal en los últimos años: el ejercicio concertado de competencias entre CCAA en favor del ciudadano. La Ley aragonesa aborda la tipología de pactos entre CCAA: convenios, acuerdos y protocolos. Se definen los convenios de colaboración por su objeto (gestión y prestación de servicios propios), mientras que los acuerdos de cooperación se definen en negativo como todos aquellos que no sean objeto ni de convenio, ni de protocolo. Estos últimos se definen como pactos que no crean obligaciones jurídicas exigibles para las partes. Respecto del régimen jurídico, la Ley aragonesa prevé que la obligación de informar al Parlamento autonómico y al Parlamento central de los convenios de colaboración entre CCAA en el plazo de un mes desde su celebración. Por su parte, los acuerdos de cooperación deben ser autorizados por las Cortes Generales y obligarán a la Comunidad Autónoma cuando sean ratificados por el Parlamento autonómico en la forma y plazo que determine el reglamento de la Cámara.

Asimismo, el Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares asigna a una de las Secciones del Registro los pactos entre CCAA (Sección Segunda: convenios y acuerdos con otras comunidades autónomas y con órganos estatutarios), sin que su procedimiento de inscripción, formalización y contenido de la inscripción, así como publicidad y acceso al Registro y demás extremos registrales sean diversos de los previstos para

los convenios con el Estado en los términos ya vistos. Cabe resaltar, eso sí, la especial relevancia que los Registros de Convenios cumplen en el ámbito de la cooperación horizontal. Los convenios con el Estado deben recibir *ex lege* publicidad en el Boletín Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Comunidad, mientras que los pactos entre CCAA sólo disponen, con carácter general, de la publicidad oficial que les confiere su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, lo cual sólo sucede cuando se remiten al Parlamento central. La puesta en marcha de Registros de Convenios en las CCAA que incluyen los pactos entre CCAA puede desempeñar un papel muy importante para arrojar más transparencia a este tipo de acción pública concertada. Por ello, resulta sumamente importante la aprobación del Decreto balear que constituye un paso más en el proceso de generalización de Registros de Convenios en las CCAA.